

**Estrategias de política pública para el fortalecimiento del sector agropecuario como  
mecanismo de erradicación de cultivos de uso ilícito en la Región del Baudó**

Amilkar Eduardo Asprilla Mosquera, Dayro Palacios Lizarda y Eduar Melanio Rivas  
Rentería

Noviembre 2017

Asesor: Juan Rafael Peláez Arango

Universidad EAFIT  
Escuela de Humanidades  
Departamento de Gobierno y Ciencias Políticas  
Maestría en Gobierno y Políticas Públicas  
Medellín

## **Agradecimientos**

Se agradece al profesor Juan Rafael Peláez Arango por su disposición y orientación en la construcción de este trabajo, a los representantes legales de la organización indígena del Chocó-OICH y Consejo Regional Indígena del Chocó-CRICH; de igual manera, agradecemos al representante legal del Consejo Comunitario General del Baudó y sus afluentes, a los servidores públicos de los municipios de la región del Baudó, por la valiosa información que aportaron en la construcción del trabajo.

## Contenido

CAPITULO 1. INTRODUCCIÓN .....	1
1.1 Planteamiento del Problema .....	2
1.2. Objetivo General.....	3
1.3. Objetivos Específicos. ....	3
1.4. Metodología. ....	3
CAPITULO 2. MARCO TEÓRICO.....	4
2.1. Antecedentes Históricos y Caracterización Socioeconómica .....	4
2.2. Causas y actores en la cadena de producción y comercialización de cultivos de uso ilícitos.....	6
2.3. Debilidad Institucional de la Región v/s Seguridad Alimentaria.....	9
2.4 Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y consulta previa .....	17
CAPITULO 3. EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS .....	22
CAPITULO 4. CONCLUSIONES .....	29
Referencias .....	31

## Resumen

A pesar de los avances en la reducción de la pobreza, según el Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2015) es cierto que se han tenido grandes avances en la reducción de la pobreza extrema, pasando de 6.7 a 3.5 millones de colombianos que han salido de dicha condición en los últimos 11 años.

Sin embargo, hay una profunda diferencia entre las zonas urbanas donde el 25% está en pobreza extrema y las zonas rurales que se encuentran en un 41% en las mismas condiciones de pobreza, lo cual se refleja en los departamentos del Chocó, la Guajira y el Cauca.

Es posible que la falta de conectividad entre el centro con las regiones, a través de infraestructura vial, la interconexión eléctrica y de tecnologías, estén posibilitando que el campesino esté variando su actividad económica; pasando de cultivos de productos agropecuarios lícitos a la siembra de cultivos de uso ilícito. Lo anterior, puede obedecer a la poca rentabilidad, los obstáculos para la comercialización, transformación e innovación, lo cual limita la competitividad.

Colombia, se ha propuesto reducir las desigualdades sociales y para ello, ha adoptado una política pública, encaminada a lograr las metas planteadas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobre todo aquellas zonas que han llevado a la población a alcanzar condiciones de pobreza extrema.

En el mismo sentido, el documento marco de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) resalta la necesidad de concebir el desarrollo rural como proceso integral que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes del campo. Bajo esta visión, el fin último del desarrollo rural es un mayor y más justo bienestar de la población del campo dentro de un principio de igualdad social por medio de la expansión de las oportunidades y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales.

El presente trabajo describe la caracterización socioeconómica de la región del Baudó, las causas y actores que han imposibilitado la productividad de la región y

facilitado el incremento de la siembra de cultivos de uso ilícito, así mismo analiza el rol que juegan las entidades públicas y las organizaciones sociales en el desarrollo socioeconómico de sus habitantes. Finalmente, se estudia la manera como se construyen los planes de desarrollo desde un enfoque étnico territorial.

También, se pretende describir las estrategias de política pública en materia de desarrollo agropecuario, como mecanismos de derechos sociales para el cierre de brechas y dotación de bienes de interés social para la inclusión social, el crecimiento económico a través de la producción, comercialización, competitividad y la innovación.

Para lograr el bienestar social en zonas rurales es necesario claridad en las políticas complementarias de generación de ingresos e inclusión productiva, suministro de bienes públicos esenciales para la competitividad y de una institucionalidad rural más apropiada.

En tal sentido, la presente investigación abordará la caracterización socioeconómica de la región, las causas y actores que han contribuido a la reducción de la producción agropecuaria y al aumento de cultivos de uso ilícito, la debilidad institucional, y la construcción de los planes de desarrollo con enfoque territorial.

El estudio permitió identificar las causas y actores del problema, evidenció una debilidad en las políticas públicas formuladas para mejorar la productividad y su falta de articulación con la planificación del desarrollo territorial tanto departamental como municipal, lo cual limita la generación de sinergias y optimización de recursos. De igual manera, la investigación demostró un desconocimiento en la construcción de planes de desarrollo con enfoque territorial y la poca concertación y socialización de los mismos.

Palabras clave: políticas públicas, cultivos de uso ilícito, productividad, comercialización, competitividad, innovación desarrollo regional.

## 1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación analiza las estrategias de política pública en materia agropecuaria adoptadas por el Gobierno Nacional y su articulación entre las entidades regionales y locales para incrementar la producción agropecuaria y lograr la reducción de cultivos de uso ilícito durante los últimos dos años en la Región del Baudó, teniendo como base de análisis el informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo realizado por el (DNP, 2015)

En primer Capítulo, se expone el resumen, la introducción, el problema, los objetivos y metodología del trabajo, con la finalidad de contextualizar sobre la investigación a realizar, lo que se pretende y los instrumentos a utilizar durante el trabajo de campo, para lo cual se realizaron entrevistas semiestructuradas a representantes del nivel ejecutivo alcaldes, secretarios de despacho municipal de agricultura y desarrollo económico regional. También se entrevistaron líderes sociales indígenas y afro de la región del Baudó.

En el segundo capítulo, se presenta el marco teórico. Allí, se describe la caracterización socioeconómica de la región del Baudó, la cual está localizada al suroccidente del Departamento de Chocó, Colombia, y compuesta por los municipios de Alto, Medio y Bajo Baudó, los cuales comprenden una extensión de sur a norte de 5.400 Kilómetros cuadrados y una población de 70.238 habitantes.

De igual manera, se pretende analizar las causas y actores que han contribuido a la reducción de la producción agropecuaria; para lo cual se indaga sobre la presencia de grupos al margen de la ley que hagan presencia en el territorio, la relación de estos con los habitantes, el papel que juegan en la cadena de producción y comercialización de los productos agropecuarios lícitos y los cultivos de uso ilícito. Acto seguido, se estudia la debilidad institucional de la región y la seguridad alimentaria donde se analiza las ventajas de una institucionalidad que facilite la competitividad y la innovación y el deber que tiene los Entes territoriales de garantizar que su población no muera de hambre y la necesidad urgente de tomar acciones que faciliten la productividad en la región, sus acciones, retos y el grado de conocimiento sobre la construcción de los planes de desarrollo con enfoque territorial.

Del mismo modo, se estudian los planes de desarrollo con enfoque territorial y la consulta previa como herramientas de desarrollo concertado con las comunidades, el análisis de los planes de desarrollo municipales desde su construcción y ejecución. Lo anterior, con miras articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios de manera concertada.

En el tercer capítulo, se analizan los resultados, organizados en las categorías del marco teórico y objetivos del trabajo., Finalmente, el cuarto capítulo presenta las conclusiones y las recomendaciones que surgen de la triangulación entre los resultados obtenidos de la revisión teórica, la política pública, el desarrollo económico local y la pobreza extrema.

Lo anterior, teniendo en cuenta que la formulación de las políticas públicas no puede ser un ejercicio de escritorio con base en imaginarios territoriales, sino que debe ser un ejercicio participativo y en contexto, con una mirada integral, que nazca desde los actores que habitan el territorio para planificarlo con base en sus realidades y aspiraciones y potencialidades (Gómez & López, 2015)

## **1.1 Planteamiento del Problema**

La Región del Baudó, en los últimos tres años ha presentado un aumento significativo en la siembra de cultivos de uso ilícito, como la coca, lo cual se convierte en una amenaza para la biodiversidad biológica y cultural del país, según el informe de (UNODC, 2016) los resguardos indígenas, las tierras de comunidades negras y Parques Nacionales Naturales registran incremento en la siembra de estos cultivo; situación que evidentemente se presenta en este territorio. Lo anterior, ha provocado una reducción considerable en la producción agropecuaria; lo cual evidencia problema socioeconómico futuro de la población, dado que el producto que aumenta es ilícito contra el cual hay

políticas claras y constantes de persecución, reducción y eliminación por parte del Gobierno Nacional a través de la erradicación manual o la aspersión.

Lo anterior, permite plantear la siguiente pregunta:

**¿Cuáles son las causas que han permitido la reducción de la producción agropecuaria y el aumento de la siembra de cultivos de uso ilícito en la región del Baudó en los últimos dos años?**

## **1.2. Objetivo General**

Analizar las causas que han permitido la reducción de la producción agropecuaria y el aumento de la siembra de cultivos de uso ilícito en la región del Baudó.

## **1.3. Objetivos Específicos:**

- Proponer algunas estrategias de política pública para fortalecer el sector agropecuario en la Región del Baudó.
- Identificar las alternativas de solución al problema propuestas por los líderes de las comunidades indígenas y afrodescendientes para aumentar la producción agropecuaria y la sustitución de cultivos de uso ilícito.
- Conocer las políticas en materia agropecuaria adoptadas por los municipios para el sector agropecuario para el periodo 2016-2019.

## **1.4. Metodología.**

La metodología utilizada en el desarrollo de la investigación se construye bajo un enfoque mixto, que combina el enfoque cuantitativo y el cualitativo, que, mediante procesos empíricos y críticos, permite dar respuesta a la complejidad del problema estudiado: estrategias para el fortalecimiento del sector agropecuario dentro de los próximos dos (2) años como estrategia de erradicación de cultivos de uso ilícitos en la región del Baudó



En tal sentido, estudiamos las fuentes primarias y secundarias y realizamos entrevistas y entrevistas semi estructuradas a las autoridades administrativas de los entes territoriales, los representantes de las organizaciones indígenas y afrodescendientes; con el fin de conocer sus percepciones, expectativas, creencias, opiniones y posibles soluciones al problema de investigación.

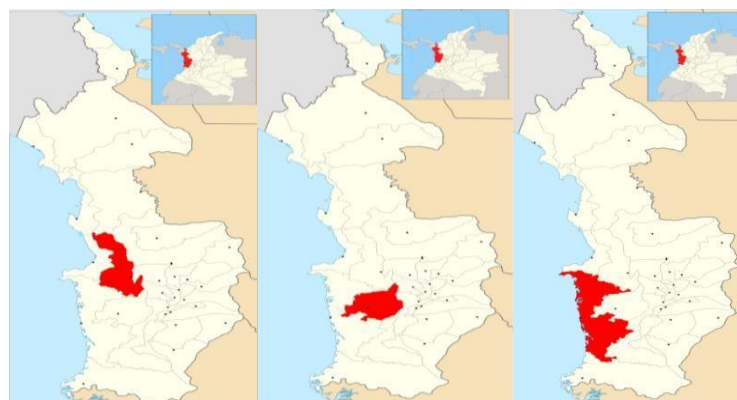
## **2. MARCO TEÓRICO**

La superación de la pobreza debe ser un objetivo principal para cualquier Estado; es apenas ideal propender porque los pobladores de un país vivan en condiciones dignas. Tal propósito se logra cuando se focalizan las fortalezas productivas de cada región o territorio con el objetivo de optimizar el capital humano existente en cada territorio. Ahora bien, la presente investigación, pretende analizar las causas que han permitido que la Región del Baudó disminuya su producción agropecuaria y haya dado lugar al aumento de los cultivos de uso ilícito en el territorio. Para comprender la situación y llegar a una conclusión objetiva, se estudiarán los antecedentes históricos y su caracterización socioeconómica, las causas, quiénes han sido sus principales actores, las debilidades institucionales y los planes de desarrollo con enfoque territorial, para comprender el problema planteado.

### **2.1. Antecedentes Históricos y Caracterización Socioeconómica**

La Región del Baudó, está localizada al suroccidente del Departamento de Chocó, Colombia, está compuesta por los Municipios de Alto, Medio y Bajo Baudó, los cuales comprenden una extensión de sur a norte de 5.400 Kilómetros cuadrados y una población de 70.238 habitantes, presenta una composición demográfica representada en un 65% por comunidades negras o afrodescendientes y el 34% por miembros de comunidades indígenas en su gran mayoría Emberas Dobida, (DANE, 2017).

Imagen 1. Mapa Político de los Municipios de la región del Baudó



Alto Baudó Medio Baudó

Bajo Baudó

Fuente: Tomado de las páginas web de los Municipios

El Municipio del Baudó mantuvo soberanía territorial durante más de 133 años. Acto seguido se crea el Municipio de Alto Baudó, mediante ordenanza N° 16 del 25 de noviembre de 1958, cuya cabecera es Pie de Pató. Y, por último, fue fundado el Municipio del Medio Baudó; según consta en la ordenanza número 003 de abril de 1999, cuya cabecera Municipal es Puerto Meluk.

La Región del Baudó administrativamente la componen tres municipios, los cuales tienen una proyección poblacional para 2017 considerable, destacándose el Alto Baudó en el primer lugar con 38.7056 habitantes, mientras que el Medio Baudó ocupa el segundo lugar con 17.507 y por último el Bajo Baudó con 13.750, para un total de 70.238 habitantes.

De igual manera, la Región presenta una composición demográfica de un 65% comunidades negras o afrodescendientes y el 34 % por miembros de comunidades indígenas en su gran mayoría (SINIC, 2015), quienes junto a las comunidades afros comparten los valores de respeto por la identidad cultural, la conservación del medio ambiente y la realización de actividades agropecuarias.

## **2.2. Causas y actores en la cadena de producción y comercialización de cultivos de uso ilícitos**

La Región del Baudó, en la última década, realizó un cambio estructural de cultivos. Pasó de ser unas de las regiones más productoras de plátano, caña, arroz y borojó, entre otros, a convertirse en un lugar donde el cultivo de la coca empezó a surgir de manera acelerada. Ello ha obedecido al desinterés que hoy tienen los campesinos para continuar dedicados a los cultivos tradicionales, por la imposibilidad de obtener buena retribución económica en la comercialización de los productos que en ocasiones no recuperan la inversión.

El territorio del Baudó, en los últimos cinco (5) años ha presentado un aumento significativo en la siembra de cultivos de uso ilícito, como la coca, lo cual se convierte en una amenaza para la biodiversidad biológica y cultural del país. De acuerdo con el informe de (UNODC, 2017, pág. 16; 24) la cifra de cultivos de coca en Colombia sufrió un importante incremento al pasar de 96.000 ha en 2015 a 146.000 ha en 2016; un 52% de incremento y en las tres categorías de áreas de manejo especial se registró un incremento del área sembrada con coca en Resguardos Indígenas del 32%, al pasar de 11.837 ha en 2015 a 15.665 ha en 2016; en Tierras de las Comunidades Negras del 45%, por un cambio de 16.030 ha a 23.164 ha en 2016 y en Parques Nacionales Naturales del 27% por pasar de 6.214 ha en 2015 a 7.873 ha en 2016.

Lo anterior, ha conllevado una reducción considerable en la producción agropecuaria; lo cual evidencia problemas socioeconómicos futuros para la población, dado que el producto que aumenta es ilícito contra el cual hay políticas claras y constante de persecución, reducción y eliminación por parte del gobierno nacional a través de la erradicación manual o la aspersión.

Este aumento en la siembra de cultivos ilícitos ha provocado el interés de los grupos al margen de la ley, por controlar el territorio para manejar el negocio de siembra, compra y venta de los cultivos; lo cual ha generado constantes enfrentamientos que dejan habitualmente hechos victimizantes como el desplazamiento y confinamiento en comunidades afros e indígenas, por lo menos dos veces cada año, lo cual se evidencia con

el informe de Riesgo número 008-17<sup>a</sup>.I. y notas de seguimiento de 2010, 2011, 2012, 2014, 2016 y 2016 emanados del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Estas acciones se incrementan, cada vez que la fuerza pública abandona el territorio y deja a merced de los insurgentes a sus habitantes, esta falla ha facilitado el accionar de los grupos, los cuales terminan manejando el control del territorio e imponiendo sus órdenes.

El territorio no cuenta con vías de comunicación terrestre que permitan la conectividad con el centro del país y mucho menos del Departamento, lo cual aumenta los costos de producción, pero no se compensa en la comercialización, pues los productos son comprados a bajos precios.

Lo anterior, ha facilitado la oferta de siembra de coca, presentada por grupos al margen de la ley como el Ejército de Liberación Nacional – ELN y las Autodefensas Gaitanista de Colombia a la sociedad Baudoseña, propuesta que se acepta de manera voluntaria o un poco temerosa, pero que el campesinado ha visto rentable en la medida de que su ciclo de producción es corto, las ganancias son mayores en comparación con los cultivos tradicionales y la compra es rápida. Además, su comercialización no exige medios de transportes o vías adecuadas para su movilización, conforme se evidencia en el informe de (UNODC, 2016). Esto ha convertido a los grupos al margen de la ley denominados Autodefensas Gaitanista de Colombia – AGC- y el Ejército de Liberación Nacional – ELN en principales actores para la siembra, la compra, transformación y comercialización del cultivo de uso ilícito, según informe de Riesgo número 008-17<sup>a</sup>. I. y notas de seguimiento de seguimiento de 2010, 2011, 2012, 2014, 2016 y 2016 emanados del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo. Estos grupos seducen al campesinado para que se dedique a la siembra de la hoja de coca. Hay casos donde estos grupos hacen préstamos de dinero a los campesinos para que siembre y una vez vendido el producto devuelvan el capital con sus respectivos intereses.

En otras palabras, hay un monopolio por parte del ELN y las AGC, según el lugar del territorio que el campesino habite. Si está en el Municipio del Alto Baudó, el control de la producción y comercialización está en manos de la persona que ellos autoricen, nadie puede entrar al territorio a pretender comprarle al campesino y este no puede salir a vender a otros lugares. De hacerlo, pone en riesgo su integridad. Situación similar se presenta en el

municipio del Medio Baudó, con la diferencia de que el actor que controla la siembra y comercialización son las AGC.

Adicionalmente, es preciso indicar que según el informe de (UNODC, 2017) de julio de 2017, la cifra de cultivos de coca en Colombia sufrió un importante incremento al pasar de 96.000 ha en 2015 a 146.000 ha en 2016; un 52% de incremento. Sin embargo, el 2016 constituye uno de los años con menor área afectada en toda la serie histórica; esto quiere decir, que se confirma la tendencia de tener más coca en menos territorio.

El mismo informe señala que los cultivos de coca siguen siendo una amenaza para la diversidad biológica y cultural de Colombia; y agrega que “la coca en resguardos indígenas se incrementó en 52% al pasar de 7.799 hectáreas en 2014 a 11.837 hectáreas en 2015; en Tierras de las Comunidades Negras el incremento fue del 51% frente a lo reportado en 2014, al pasar de 10.626 a 16.030 has.

La situación que padece la región exige dar una mirada estructural a la productividad, plantear alternativas de producción en marco de una adecuada y pertinente innovación que garantice a sus pobladores la competitividad de su producción agropecuaria; con el objetivo de garantizar utilidades y sostenibilidad económica.

Por ello, es necesario hablar del papel de las Entidades Públicas, la innovación y competitividad para una región que requiere superar su alto índice de necesidades básicas insatisfechas el cual está en un 97% según él (DANE, 2017) y que acuerdo con el informe de (UNODC, 2017) tiene una alta producción de cultivos de uso ilícitos por la condición de la región, pues se trata de territorios de comunidades negras y resguardos indígenas.

Por tal motivo, es lógico construir una agenda que identifique la problemática desde la naturaleza económica, política, social y cultural para plantear alternativas o lineamientos de solución, tal como lo plantea Uribe, *et al.* (2011) al indicar que:

La construcción de una agenda de investigación tiene como propósito la identificación de la problemática presente en la cadena productiva, con la consecuente determinación de las demandas de tipo tecnológico y no tecnológico que deben ser abordadas por los actores de la cadena. Las demandas no tecnológicas, según Lima *et ál.*, (2001) corresponden a factores

que no se encuentran directamente asociados a la tecnología y su aplicación, sino que pueden Ser de naturaleza económica, política, social, cultural, entre otras, pero que igualmente requieren atención para mejorar los niveles de competitividad del sistema.

Lo anterior, justifica la obligación de observar el papel asumido por los entes territoriales, y para ello analizaremos la debilidad y los retos en innovación y competitividad para cambiar la dinámica del sector agropecuario.

### **2.3. Debilidad Institucional de la Región v/s Seguridad Alimentaria.**

De acuerdo con Jacques Diouf, director del Fondo de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), afirmó en un pronunciamiento público en Septiembre de 2001, que los Estados tienen el deber de garantizar que su población no muera de hambre, que la malnutrición y la muerte por inanición deben ser consideradas entre las violaciones más graves a los Derechos Humanos y, añadió, que habría que condenar con mucha más firmeza el escándalo del hambre, no solo desde el punto de vista moral sino porque es una violación de los derechos humanos a gran escala.

De igual forma, en el Artículo 11 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas De Derechos Humanos, 1996) se establece el derecho a la alimentación como parte esencial del derecho a una vida digna, partiendo de dos supuestos: la protección contra el hambre como un derecho mínimo esencial que no puede ser legalmente desconocido por ningún Estado, y el deber que tienen los Estados de garantizar la mejora continua de las condiciones alimentarias y nutricionales de las personas.

En tal sentido, para superar el problema de inseguridad alimentaria en la región del Baudò, es necesario realizar Innovación y Competitividad en el sector Agropecuario. Los Entes Territoriales, tienen la obligación constitucional y legal de propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio, el deber constitucional de prestar los servicios públicos que determine la ley, así como luchar por construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. Así mismo, las instituciones han sido definidas como las reglas del juego de una

sociedad o, dicho de otro modo, las restricciones diseñadas para manejar las interacciones humanas de tipo político, económico y social (North, 1994)

Sin embargo, en artículos publicados más recientemente, se ha acogido una definición más comprensiva de las instituciones que incluye no solo las reglas que gobiernan la interacción humana, sino también las organizaciones, los procesos decisorios y las estructuras reguladoras (Williamson, 2000).

La entidad pública de la región, no han dado solución al problema de infraestructura vial, de servicios públicos como acueducto, alcantarillado, aseo y energía necesarios para el crecimiento del sector agropecuario. La ausencia de estos servicios, por sí mismo, convierte en poco atractiva la región para cualquier tipo de emprendimiento y desde luego poco competitiva, pues son servicios necesarios para innovar y competir.

Según el (DANE, 2017) el índice de necesidades básicas insatisfechas –NBI- de la región es superior al 97%, lo cual exige de la institucionalidad un compromiso para superar dichos indicadores y propender por una región competitiva. Ello ha sido así, por cuanto no hay articulación entre las Entidades Públicas., Así lo concluyó el Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015, pág. 307), el cual evidenció que:

El campo no cuenta en la actualidad con una institucionalidad a nivel central que le permita a los diferentes ministerios y demás entidades del orden nacional generar consensos con respecto a las políticas que deben guiar el accionar del Estado en las zonas rurales, y articular y coordinar la provisión de bienes y servicios públicos rurales para llegar a los territorios con una apuesta integral de desarrollo rural.

Las instituciones son relevantes porque determinan los costos de transacción y la estructura de incentivos, lo que a su vez condiciona las decisiones de invertir en capital físico y humano, de innovar y de adoptar tecnologías. Por esta razón, autores como Douglas North, Daron Acemoglu, Kenneth Sokoloff y James Robinson, entre otros, afirman que las diferencias en las instituciones son el principal determinante de las diferencias en ingreso per cápita entre países (North, 1990; Engerman y Sokoloff, 1997; Acemoglu *et al.* 2001). Lo anterior, también es cierto en el plano del desarrollo rural, pues el nivel de participación en la toma de decisiones sobre el territorio, la distribución de activos, el acceso a bienes

públicos rurales y las dinámicas territoriales de poder dependen en gran medida del diseño institucional existente (Bardhan, 1989; Hoff *et al*, 1993; Berdegú y Schejtman)

Al respecto el DNP, en el Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015), precisó lo siguiente:

La institucionalidad para lo rural a nivel regional tiene instancias de poca operatividad que no se articulan adecuadamente con las instancias de nivel nacional y, por lo tanto, su actividad tiene una influencia limitada sobre el desarrollo rural de las regiones.

Conclusión que refleja la problemática regional de las entidades públicas, es decir, desarticulación, poca capacidad de concertación, baja voluntad política, poco control social, poca incidencia en la toma de decisiones, deficiencia en la información entre otros problemas.

Por lo anterior, las entidades públicas deben liderar la exigencia de bienestar social, con el objetivo de superar la situación de pobreza y marginalidad que viven las zonas rurales, por lo cual se deben centrar en la implementación de una vigorosa estrategia de inclusión productiva que incluya la gran diversidad y complejidad de los territorios colombianos, así quedó consignado en el mencionado informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015):

La grave situación de pobreza y marginamiento que se vive en las áreas rurales reclama la formulación e implementación de una vigorosa estrategia de inclusión productiva, la cual debe tener en cuenta la gran diversidad y complejidad de los territorios colombianos. Las dinámicas económicas y sociales de estos territorios, y de las comunidades que los habitan y han transformado, han conllevado una creciente diversificación de las actividades rurales y de sus relaciones con las ciudades. En la mayor parte de sus áreas rurales, no obstante, las labores agropecuarias continúan siendo la principal fuente de ingresos y de trabajo. Los agricultores que laboran la tierra con los esfuerzos y recursos de sus familias son la mayor parte de los moradores de estas zonas. Empero, nuevas actividades productivas y de servicios han surgido y vienen adquiriendo creciente importancia en los ingresos de los habitantes rurales.

Ahora bien, de acuerdo con el DNP (2007) el incremento de la productividad agropecuaria y el desarrollo de sistemas productivos altamente competitivos requieren del



uso eficiente de los factores productivos primarios y, fundamentalmente, del desarrollo de procesos de innovación tecnológica que mejoren el uso de estos factores y permitan incrementar los rendimientos de la producción.

Para el DNP, la superación de la pobreza requiere de estrategias transversales de articulación y coordinación de políticas. El Departamento, al presentar el Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo, afirma que:

La superación de la pobreza por ingresos y multidimensional, al igual que la búsqueda de un desarrollo integral que permita la inclusión, social y productiva, de la población rural requiere de unas estrategias transversales necesarias para la articulación y coordinación de las políticas de acuerdo con las necesidades de la población y de los territorios, y de un componente complementario dirigido a la población más pobre, excluida hasta ahora de ambas formas de inclusión.

Todo lo anterior, es eficiente y eficaz en la medida que se de innovación en las cadenas de producción y se generen las condiciones para la competitividad. Es preciso recordar que la base económica de la región del Baudó, es el sector agropecuario, el cual ha permitido que la región avance, quizás no como se quisiera, pero han sido estas actividades agropecuarias las que han permitido la sostenibilidad económica de la región. Sin embargo, en los últimos cinco años, se ha notado una reducción significativa en la producción de agropecuaria, el campesino está dedicándose al comercio y otras actividades, dejando de lado las labores que históricamente realizaba.

Es pertinente recordar que la innovación genera mayor productividad. Esta, es un recurso fundamental para incrementar la competitividad de empresas y la prosperidad en una economía. Es a través de la innovación que una sociedad se vuelve más competitiva. La producción agropecuaria requiere ofrecer mayores y mejores productos, los cuales se logran tecnificando la producción. Al respecto, Uribe *et al.* (2011:19) manifiesta que:

Desde hace algunos años y hoy con mayor fuerza, las dinámicas globales del sector agroindustrial han exigido a los países mejorar la calidad de los productos, hacer más eficientes e innovadores los procesos de producción y comercialización, así como diversificar el portafolio de productos y mercados. Estos retos han dirigido a los gobiernos a plantear diferentes estrategias encaminadas a aumentar la competitividad del agro.

Colombia no ha sido ajena a este comportamiento y es por ello que desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural MADR, una de las principales opciones en este camino, ha sido el mejoramiento de los procesos de investigación, desarrollo tecnológico y la aplicación de sus resultados en las cadenas productivas.

Para que los habitantes de la región del Baudó no sigan desistiendo de manera acelerada del cultivo de productos agropecuarios lícitos, se requiere una intervención urgente de los entes territoriales para la construcción de una agenda común que propenda por dar solución al problema de innovación de la producción y comercialización.

En tal sentido, Uribe *et al.* (2011:19) afirman que:

En este marco, el país ha considerado que las agendas de investigación, desarrollo tecnológico e innovación son un mecanismo apropiado tanto para reconocer y priorizar las problemáticas tecnológicas como no tecnológicas de los sectores, como para focalizar y asignar recursos.

Por tal motivo, el Gobierno Nacional se ha propuesto una agenda que, según Uribe *et al* (2011: 20) busque, entre otros objetivos, lo siguiente:

-i) sensibilizar a las cadenas productivas con el pensamiento de largo plazo, la visión de mercado y el direccionamiento de la variable tecnológica, ii) formar un significativo número de expertos en este tipo de procesos y en el manejo de diferentes herramientas de gestión tecnológica, iii) consolidar una metodología robusta, propia y contextualizada a las necesidades del país y iv) disponer de un conjunto de bases de proyectos tecnológicos y estrategias organizacionales e institucionales rigurosamente identificadas para el sector agropecuario, que facilitarán la toma de decisiones frente a la priorización de necesidades y la inversión.

La competitividad para el sector agropecuario es de gran interés para el país. Al respecto, el (DNP, 2015), a través del informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo expresó que:

La estrategia busca promover oportunidades competitivas para todos los productores agropecuarios, pero, en particular, para los pequeños, agregando, por lo tanto, a la competitividad económica lo que se puede denominar una eficiencia social. Cabe recordar, que la producción de alimentos goza, además, de protección especial de la Constitución

Política (artículo 65) y es esencial para elevar el nivel de vida de los colombianos. La elevación del bienestar y el nivel de vida de los ciudadanos es una condición sin la cual la búsqueda de la competitividad carece de sentido y por lo tanto está presente constantemente en esta estrategia. La política propuesta está anclada en tres elementos fundamentales: (i) la provisión adecuada de bienes públicos (ciencia, tecnología e innovación, infraestructura física, sanidad e información); (ii) unas políticas apropiadas, macroeconómicas (especialmente cambiaria), de comercio exterior, de provisión de servicios financieros y de comercialización interna; y (iii) el diseño complementario de estrategias integrales para productos con amplias potencialidades en los mercados tanto externo como interno.

En consideración al precedente, y de acuerdo con Ortega (Ortega, 2008, pág. 29) el Estado a través de la descentralización tiene funciones especiales para la prosperidad de un país, tiene potestades y capacidades para equilibrar la situación económica y mantenerlas estables en el tiempo, debe garantizar el desarrollo económico y social equitativo, mantener la credibilidad ejecutando sus promesas a mediano plazo, llevar acabo las políticas necesarias, e incluso vigilar sus políticas para que no se vean alteradas en su objetivo inicial.

Por ello, es necesario que las instituciones asuman un papel protagónico creando condiciones para que sus habitantes puedan innovar y competir. Al respecto, (Acemoglu & Robinson, 2012, pág. 436) manifiestan que: “los países fracasan hoy en día porque sus instituciones económicas extractivas no crean los incentivos necesarios para que la gente ahorre, invierta e innove”.

El informe detallado de la Misión para la Transformación del campo (DNP, 2015) afirma que: los procesos de planeación y ordenamiento territorial deben partir de un análisis integral participativo sobre la vocación y potencialidad del territorio para garantizar la sostenibilidad y el mayor beneficio. Y en tal sentido agrega que se requiere una institucionalidad multinivel, con competencias propias basadas en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad”.

Adicionalmente, el mencionado informe indica que la asignación de responsabilidades en materia de planificación debe reconocer no solo las competencias de cada nivel, respetando la autonomía del nivel local, sino también los diferentes niveles de

capacidad institucional para asumir las competencias adquiridas. Y manifiesta que, para superar las falencias y optimizar el sistema actual de planeación y ordenamiento que limitan el cumplimiento de estos objetivos planteados, se requiere: a) consolidar los instrumentos de planificación de orden local y regional para que promuevan una visión integral del territorio que articule los servicios ambientales, el sistema de asentamientos urbanos y rurales, la conectividad, las cadenas productivas y zonas de riesgo, y especialicen las apuestas de desarrollo a largo plazo de cada región; b) establecer instrumentos de planificación orientados al ordenamiento del territorio rural, para lo cual se propone la construcción de un sistema de planificación rural robusto, territorializado y con capacidad de: orientar las decisiones de asignación de recursos, definir actividades económicas en el territorio y solucionar conflictos territoriales, articular las políticas y programas sectoriales nacionales y locales en el suelo rural, y promover la defensa del espacio público rural; c) promover esquemas asociativos entre ciudades y aglomeraciones con municipios rurales (que se puede lograr por medio de los departamentos) y entre municipios rurales siguiendo las posibilidades de articulación que define la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial – LOOT- y d) estructurar un programa de capacitación y participación de los actores clave del ordenamiento territorial que garantice que los procesos de planeación de largo plazo sean el resultado de un pacto colectivo

Es bueno recordar que de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación- informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015) las acciones de políticas públicas en territorios de comunidades negras e indígenas requieren establecer condiciones diferenciadas que tengan en cuenta sus características y deseos, relacionados con su posesión comunitaria de la tierra y su especial relación con el territorio, sus mecanismos propios de gobernanza, su cosmovisión, su cultura.

Por tal razón, es de suma importancia que la región del Baudó structure su visión de desarrollo de manera coordinada y articulada entre los municipios de la región y para lograrlo, se deben diseñar planes de desarrollo que atiendan las especiales condiciones del territorio, priorizar las fortalezas de la región, brindar servicios públicos domiciliarios y mejorar la infraestructura vial, para que la región pueda innovar y competir. Todo ello, a través de los planes de desarrollo con enfoque territorial, que permitan la priorización de necesidades regionales a superar para el fortalecimiento del sector agropecuario.

Es pertinente recordar lo señalado por el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (BITUTE, 2007) el cual indicó:

que la situación económica del Departamento ha dificultado los procesos de atención de los niños y niñas, lo que a su vez ha limitado la implementación de programas de gran impacto que contrarresten el problema de la desnutrición. Es por ello, que tener programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional articulados a través de un Plan, que incluyan a todos los grupos étnicos y que sea adaptado a la realidad local según las características socioculturales y ambientales del territorio chocoano, ha sido un reto para las instituciones públicas y privadas a nivel nacional y departamental (pag.13)

El mencionado plan expresa que para afrontar esta problemática es importante tener en cuenta que la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) determina en gran medida la calidad de vida de la población de un país, considerando que aquella involucra aspectos fundamentales de la macroeconomía, la política, la cultura, el medio ambiente, la alimentación y la nutrición, y en general, a los servicios sociales básicos., que son abordados en la SAN desde perspectivas interinstitucionales, intersectoriales e interdisciplinarias, y en diversos ámbitos (individual, familiar, comunitario, local, nacional e internacional)

De acuerdo con el Plan Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2014-2023) la pobreza rural es uno de los problemas estructurales vigentes desde tiempo atrás en casi todo el territorio nacional. Se afirma que es indudable que la producción agropecuaria posee una gran importancia social, porque de ella dependen de manera directa campesinos, las ciudades, los empresarios, indígenas y obreros agrícolas, etc. Pero la producción agropecuaria resulta clave porque constituye parte vital del mercado interno de cualquier nación, al adquirir bienes que se generan en las zonas urbanas, bien sean éstos de consumo o de capital, y suministrar alimentos y materias primas a las ciudades, así como intercambiar productos entre las zonas rurales. A su vez, el sector agroalimentario contribuye además con el desarrollo de los países al generar divisas que suman en sus balanzas comerciales y de pagos.

Ahora bien, en lo que respecta a las políticas del sector rural, se debe crear estrategia para el manejo social del campo, con un enfoque dirigido a la protección

razonable de la producción nacional por su importancia para la defensa y generación de empleo. En tal sentido, se debe propender por la focalización regional de las inversiones en función de los parámetros relacionados con la desigualdad, el ordenamiento territorial y el aprovechamiento del potencial estratégico del campo.

Los programas definidos para la intervención son: a) Acceso a infraestructura básica y a vivienda, facilitando la accesibilidad a agua potable, saneamiento básico, electrificación, infraestructura vial y telefonía y, aumentando la cobertura del programa de vivienda rural. b) Seguridad alimentaria, apoyando la economía campesina y los cultivos de pan coger, en función de las necesidades regionales, étnicas y culturales de la población y, con el impulso y puesta en marcha de fondos de estabilización de precios. c) Esquemas asociativos y productivos para el desarrollo rural, con estrategias como el impulso de cadenas productivas con enfoque regional y gradual para los principales productos agropecuarios, la consolidación de los acuerdos regionales de competitividad, la integración de los mercados nacionales, y esquemas asociativos de desarrollo empresarial para los minifundistas, entre otros. d) Desarrollo científico y tecnológico. e) Acceso a factores productivos y tecnológicos invirtiendo en el mejoramiento de la calidad de vida de la mujer rural, en la política de tierras, en el fortalecimiento del Proyecto de Apoyo al Desarrollo de la Microempresa Rural (PADEMÉR), el financiamiento de proyectos de riego, entre u otros.

Finalmente, se debe tener en cuenta que la población objetivo de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria -PNSAN- es toda la población colombiana, no obstante hace énfasis en los territorios y poblaciones con mayor privación y vulnerabilidad, entre las cuales están la población en situación de pobreza extrema, desplazada por la violencia y los afectados por desastres naturales; así como también, la población infantil, las mujeres gestantes, las madres en lactancia y los adultos mayores; condiciones que cumple la región del Baudó.

## **2.4 Los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial y consulta previa**

De acuerdo con el Kit Territorial del Departamento Nacional de Planeación, el plan de desarrollo es un instrumento de planificación que orienta las acciones de las

administraciones departamentales, distritales y municipales durante un período de gobierno. En éste se determina la visión, los programas, proyectos y metas de desarrollo asociados a los recursos públicos que ejecutarán durante los próximos cuatro años. Este instrumento de planeación está compuesto por: 1) El Diagnóstico, 2) Parte Estratégica y 3) Plan de Inversiones.

De acuerdo con el informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo (DNP, 2015), el Departamento Nacional de Planeación determinó que la estrategia de desarrollo rural con enfoque territorial tiene como principal objetivo generar un desarrollo integral en territorios específicos que conduzca a un cierre de brechas sociales y económicas entre estos y los demás territorios, al igual que al interior de los territorios y, especialmente, entre las cabeceras municipales y la población rural dispersa.

Con ello, se busca articular y llevar de manera conjunta toda la oferta del Estado a un mismo territorio a través de una acción integral que genere una pronta recuperación social y económica, garantice la sostenibilidad ambiental del desarrollo y promueva condiciones de competitividad en los territorios. En este sentido, esta estrategia es la conjugación en el territorio de todas de las demás estrategias de la Misión.

El Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo del (DNP, 2015) detalla los atributos que debe tener la nueva institucionalidad a la hora de construir políticas públicas de desarrollo rural y agropecuario, en ese orden plantea varios elementos como: el ser participativo y enfocado en el empoderamiento de la comunidad, desconcentrado, construido de abajo hacia arriba y con miras a profundizar la descentralización, fortalecer la capacidad territorial, que sea flexible y simple, que opere sobre la base de políticas públicas rurales, orientado a dinamizar la economía local y regional y enfocado a resultados.

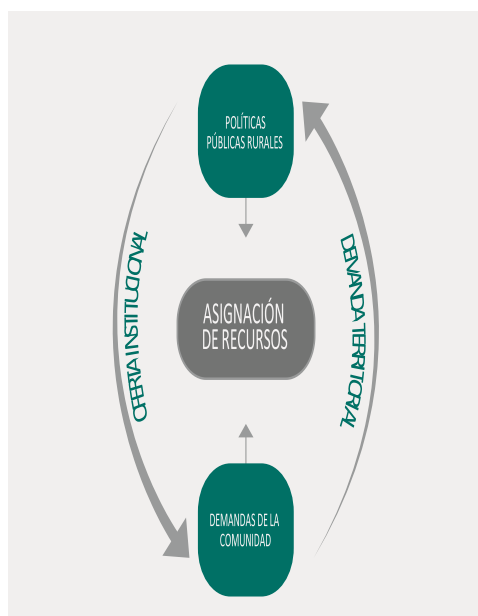
Por otro lado, el nuevo arreglo institucional propuesto por el (DNP, 2015) gira alrededor de las siguientes premisas:

- a. Las políticas públicas para el sector rural deben ser explícitas.
- b. Las demandas de las comunidades deben ser visibilizadas.

c. Los procedimientos para la asignación de recursos deben ser sencillos, efectivos y flexibles.

Lo anterior, según el DNP (2015) permitirá tener un proceso de retroalimentación constante entre oferta institucional y demandas territoriales que asegure la coherencia, la eficacia y el impacto de las acciones del Gobierno y la legitimidad de las políticas dirigidas al campo colombiano.

Ilustración 1, Tomada del Informe detallado de la Misión para la Transformación del Campo (2015).



El Departamento Nacional de Planeación a través del Informe Detallado de la Misión para la Transformación del Campo concluye que “ Las políticas públicas rurales deberán tener las siguientes características: i) abarcar solo ciertos componentes de cada sector que sean críticos para el desarrollo rural; ii) partir de la identificación de brechas urbano-rurales tanto en términos de cobertura como de calidad (enfoque de cierre de brechas); iii) enmarcarse dentro del Plan Nacional de Desarrollo vigente; iv) ser dinámicas, de modo que se puedan ir ajustando a medida que se identifiquen necesidades a nivel local o regional que no hayan sido contempladas (proceso de retroalimentación constante entre políticas y demandas territoriales); v) contener instrumentos flexibles, de modo que se puedan adaptar a las condiciones particulares de la comunidad y sirvan para aprovechar las ventajas comparativas de cada territorio. Resalta que, en caso de ser



necesario, se abrirá un capítulo especial en las políticas públicas rurales para las comunidades indígenas, afrocolombianas, raizales y palenqueras y del pueblo.

Las políticas públicas rurales se entenderán entonces como un conjunto integral de políticas unidas en torno a las características de los territorios y a las condiciones reales de sus poblaciones, modificando el enfoque tradicional de estrategias sectoriales que operan en forma aislada y desarticulada de los demás sectores.

Sin embargo, la voluntad social debe ser un requisito indispensable en territorios de comunidades negras e indígenas; por ello, es de suma importancia reconocer que la consulta previa es indispensable para materializar proyectos sociales. Al respecto, la Honorable Corte Constitucional ha precisado que:

la consulta previa es un derecho fundamental, individual y colectivo de los grupos étnicos, que consiste en la posibilidad que tienen dichos pueblos de poder decidir sobre medidas legislativas o administrativas, que los afecten directamente. Es fundamental porque constituye un instrumento básico, por un lado, para preservar la integridad étnica, social económica y cultural de las comunidades indígenas; y por otro, para asegurar su subsistencia como grupo social. (SU-039 de 1997 M.P. Antonio Barrera Carbonell)

El máximo órgano constitucional afirma que la consulta previa es un derecho fundamental colectivo, porque la subsistencia de los integrantes de los pueblos indígenas y tribales debe ser entendido en función del grupo al que pertenecen, y no admite ser diferenciado, ni requiere individualizar y destaca que la consulta previa se ha constituido como uno de los medios de participación para alcanzar la inclusión de dichas comunidades. Por esto cobra gran importancia, pues Colombia es un Estado que centra sus bases en la democracia participativa y el pluralismo.

La consulta previa debe efectuarse conforme a relaciones sustentadas en el respeto y la buena fe de las partes, tendientes a buscar que las comunidades tengan conocimiento pleno sobre los proyectos de exploración o explotación de recursos naturales en sus territorios, lo cual implica que los gobiernos nacionales y locales al implementar cualquier política deben concertar sus efectos positivos y negativos, tanto en los pueblos indígenas y comunidades negras, el medio ambiente.

Así mismo, se debe garantizar que los grupos étnicos implicados tengan la oportunidad de decidir libremente y sin interferencias extrañas, mediante sus integrantes o representantes, las ventajas y desventajas del proyecto sobre la comunidad y sus miembros.

Una vez obtenidas esas garantías, se debe empezar el proceso de participación en la consulta. En este tiempo se constituirá una Mesa Permanente de Concertación, en la que los miembros de las comunidades deberán ser oídos en relación con las inquietudes y pretensiones que presenten, así como en sus pronunciamientos a cerca de la viabilidad del proyecto y de la defensa de sus intereses. Con esto se pretende que la participación sea activa y efectiva en la toma de la decisión que deba adoptar la autoridad, la cual en la medida de lo posible debe ser acordada o concertada.

Igualmente, la Corte ha establecido que la decisión de la autoridad gubernamental debe estar desprovista de autoritarismo y arbitrariedad, en consecuencia, debe ser objetiva, razonable y proporcionada a la finalidad constitucional que le exige al Estado la protección de la identidad social, cultural y económica de la comunidad indígena.

En todo caso, deben arbitrase los mecanismos necesarios para mitigar, corregir o restaurar los efectos que las medidas de la autoridad produzcan o puedan generar en detrimento de la comunidad o de sus miembros. Por consiguiente, no tiene el valor de consulta la información o notificación que se le hace a la comunidad indígena sobre un proyecto de exploración o explotación de recursos naturales. Es necesario que se cumplan las directrices mencionadas, que se presenten fórmulas de concertación o acuerdo con la comunidad, y que, finalmente, ésta manifieste, a través de sus representantes autorizados, su conformidad o inconformidad con dicho proyecto y la manera cómo se afecta su identidad étnica, cultural, social y económica.

Así mismo, en la última decisión de la Corte se estableció que, antes efectuar la consulta, era necesario que se adelantara un proceso pre-consultivo con las autoridades de las comunidades de cada comunidad indígena o afrodescendiente que pudieran resultar afectadas, en el cual se definan claramente las bases del procedimiento a seguir.

En tal sentido los planes de desarrollo deben ser contruidos con un enfoque étnico territorial y dando aplicabilidad siempre a la consulta previa, para lograr cohesión social y que los procesos de desarrollo social sean adoptados, asimilados y sostenibles.

### 3. EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS DE RESULTADOS

Con la finalidad de conocer las realidades de los problemas estudiados, utilizamos como método de recolección de datos la entrevista semiestructurada para captar la información que permita identificar las causas y actores que han facilitado la reducción de la productividad y el aumento de cultivos de uso ilícitos en la región del Baudó. Asimismo, analizar los lineamientos de políticas públicas y las políticas asumidas en la Región para finalmente proponer alternativas de solución.

Para ello, aplicamos veinticuatro entrevistas a los representantes legales de los entes territoriales y algunos Secretarios de Despacho como ejecutores de políticas de públicas, al Secretario de Desarrollo Económico y de Agricultura del Chocó, a los líderes comunitarios afros y representantes de resguardos indígenas.

Para analizar los resultados, el grupo 1 son los representantes legales de las entidades territoriales y sus respectivos secretarios de despacho; el grupo 2 son los secretarios de despacho del orden departamental; el grupo 3 a los líderes de los consejos comunitarios y el grupo 4 a los representantes de organizaciones indígenas.



Fuente: Elaboración propia

El grupo 1, 2, 3 y 4 con relación a las características socioeconómicas de la región del Baudó informaron que la región está dedicada la agricultura, manifestaron que existen dos etnias la afrodescendiente y los indígenas, informaron que la Región está compuesta por tres municipios alto, medio y bajo, afirmaron que la producción agrícola ha disminuido.

Así mismo, el grupo 1, 2, 3 y 4 con relación a las causas y actores de la cadena de producción y comercialización de cultivos de uso ilícitos indicaron que existe presencia de cultivos de uso ilícitos y de grupos al margen de la ley. El grupo 1 afirma que la falta de oportunidades, de tecnologías y el cambio climático han posibilitado la reducción de la actividad agrícola, mientras que el grupo 2 informa, que ello obedece a las pocas políticas agropecuarias puesta en marcha en la región, aspecto este que se pretende mejorar con el fortalecimiento de la presencia de la fuerza pública y la inyección de capital para el fortalecimiento del sector agropecuario. Por su parte el grupo 3, indicó que la reducción en la producción ha obedecido a falta de comercialización y falta de empleo.

Finalmente, el grupo 4, señala que la reducción en la producción ha obedecido a falta de comercialización de los productos cultivados y sugieren que le gustaría que se erradicara de manera voluntaria dichos cultivos de uso ilícito.

Con relación a la debilidad institucional, el grupo 1 manifiesta que se realizan gestiones, proyectos productivos y se ha avanzado en un 40%. Afirman que se articulan en beneficio de los habitantes, así mismo expresan que brindan asesorías, asistencia técnica para mejorar la calidad de los productores y productos. Finalmente, señalan que su prioridad son la producción y comercialización. Por su parte, el grupo 2 manifestó que realizan gestiones, proyectos productivos, sin embargo, estos no se han materializado en la región del Baudó por falta de articulación entre los entes territoriales con la Gobernación. Es un aspecto que se debe corregir de manera rápida para reducir la brecha de las regiones en materia. El grupo 3 manifestó, que no hay articulación entre las entidades territoriales y los agricultores, aspecto que consideran necesario, afirman que desconocen las actividades y apoyos o incentivos ofrecidos y acciones desarrolladas por la unidad Municipal de Asistencia Agropecuaria, por tal motivo exigen apoyo con proyectos productivos en todos los sentidos. Por su parte el grupo 4 expresó que no hay articulación entre las entidades territoriales y los agricultores, aspecto que consideran necesario, afirman que no hay

cumplimiento a la política agropecuaria del municipio, precisan que desconocen las actividades y apoyos o incentivos ofrecidos y acciones desarrolladas por la unidad Municipal de Asistencia Agropecuaria y en tal sentido solicitan el fortalecimiento de las cadenas productivas.

Ahora bien, en la categoría planes de desarrollo con enfoque territorial y consulta previa, el grupo 1 y 2 manifestó que son los procesos de planeación del desarrollo del territorio desde un enfoque participativo con todos los actores presentes y afirman que para optimizar los mencionados planes, se debe partir de las comunidades étnicas y elaborar instrumentos que faciliten la concertación comunitaria. Con relación al tema, el grupo 3 expresó desconocer dichos planes y manifiestan que es pertinente el intercambio de saberes y experiencias. Afirman que para lograr que la Región del Baudó aumente su producción agropecuaria, es necesario garantizar a los pequeños productores la comercialización de los productos, brindar asistencia técnica, apoyos con proyectos productivos y la focalización de mercados. Señalan que estas acciones contribuirán a la reducción de la siembra de cultivos de uso ilícito, siempre y cuando se apliquen las estrategias propuestas.

Indican que para lograr que la Región del Baudó aumente su producción agropecuaria, es necesaria la unificación del territorio para producir en mayores cantidades y concluyen que este aumento disminuye la siembra de cultivos de uso ilícitos. Ahora bien, el grupo 4 expresa que los planes de desarrollo con enfoque territorial son mecanismos de planificación generados en marco del acuerdo de paz suscrito con el Gobierno Nacional y las FARC, sugieren la construcción y ejecución de un plan con participación de los grupos étnicos.

Finalmente, manifiestan que para lograr que la Región del Baudó aumente su producción agropecuaria, es necesario actuar en dos estrategias las cuales son: i) garantizar derechos territoriales y ii) fortalecimiento de las cadenas productivas. Argumentan que estas acciones contribuirán a la reducción de la siembra de cultivos de uso ilícitos, siempre y cuando se trabaje de manera paralela en marco del programa de sustitución de cultivos de uso ilícito.

El análisis de resultados nos permite evidenciar que tanto los grupos del nivel líderes sociales afros e indígenas y los del nivel ejecutivo local y regional endilgan las

causas del problema principalmente a la siembra de cultivos de uso ilícitos y a la presencia de grupos al margen de la ley y, en un menor grado, a la falta de oportunidades laborales y la ausencia de tecnologías y el cambio climático. De igual manera, consideran que la ausencia de una política agropecuaria conjunta de la Región ha facilitado el incremento de cultivos de uso ilícitos y la reducción de las actividades económicas agropecuarias.

Del mismo modo, se percibe y evidencia una debilidad institucional para el logro de los objetivos propuestos en los planes de desarrollo. Hay poca articulación y coordinación interinstitucional, desconocimiento por parte de la sociedad de las acciones y políticas en materia agropecuaria municipales y regionales. Lo anterior, denota que no hay construcción conjunta en la implementación y puesta en marcha de políticas agropecuarias desde la Entidad para con la sociedad, lo cual hace más complejo la apropiación social de las acciones encaminadas a fortalecer el sector agropecuario.

Así mismo, se puede inferir que las construcciones de los planes de desarrollo no se hacen de manera concertada con las comunidades, hay poca socialización de los mismos; lo cual conlleva al desconocimiento de las políticas públicas en materia agropecuaria por parte de los pobladores de la Región del Baudó. Se logró evidenciar mucho desconocimiento de los planes y programas, de las acciones de las entidades públicas como la Unidad Municipal de Asistencia Técnica por la falta de trabajo coordinado y articulado con la sociedad.

En este orden de ideas, se revisó el Plan de Desarrollo del Municipio del Bajo Baudó denominado “UNIDOS POR EL CAMBIO, ASÍ GANAMOS TODOS” el cual fijó como objetivo para el cuatrienio, mejorar la calidad de vida de los agricultores y pescadores con un enfoque de crecimiento verde y para ello se ha propuesto realizar las siguientes actividades: i) crear el fondo de reactivación e inversión microempresarial, agropecuario y pesquero del Municipio; ii) crear capacidad instalada institucional productiva mediante el fortalecimiento empresarial de las asociaciones de productores y de mujeres del Municipio (pescadores, agricultores, avicultores, porcicultores, etc.); iii) promover la comercialización de productos cultivados en la Región y la tecnificación de la actividad agropecuaria y; iv) gestionar el desarrollo de modelos de gestión de las cadenas agro-productivas para ejecutar

planes de negocios locales, nacionales e internacionales, Plan de Desarrollo Municipio del Bajo Baudó (Baudó, 2016- 2019, págs. 64-65)

De igual manera, el Plan de Desarrollo del Municipio del Alto Baudó denominado “Semillas de Esperanza para la Prosperidad con Dios y el Pueblo” tiene como objetivo del eje agropecuario incrementar la productividad y la capacidad de generar ingresos del pequeño poblador rural y determina cinco programas los cuales son: Planeación, organización y desarrollo científico y Tecnológico, dentro del cual busca realizar: Formulación del Programa Agropecuario, creación de fondos agropecuarios , fortalecimiento de asociaciones agropecuarias, capacitación en mercado verdes y usos alternativos novedosos de la Biodiversidad, gestionar proyectos de seguridad alimentaria o desarrollo productivo entre otras. El segundo programa es de Desarrollo Técnico Agropecuario dentro del cual busca brindar asistencia técnica agropecuaria, fortalecimiento de la seguridad alimentaria, economía campesina y controles de plagas, fortalecimiento de Asociaciones Plataneras y Bananeras del Municipio, Gestionar un proyecto subregional de fortalecimiento de la cadena productora de plátano y banano en el Alto y Medio Baudó entre otras. El tercer programa, hace referencia al programa de desarrollo cacaotero, el cual pretende mejorar la producción de los cultivos de cacaos, fortalecimiento para la ampliación de cultivos, gestionar una planta para el procesamiento del cacao. El cuarto programa hace referencia al desarrollo avícola y pecuario y se propuso el fortalecimiento técnico de la explotación porcina en el Municipio, apoyo y fortalecimiento a la cría de aves de corral entre otra. Finalmente, el quinto programa hace alusión al desarrollo piscícola donde se comprometió al mejoramiento de la producción piscícola y siembre de alevino, consolidación y fortalecimiento a las asociaciones productoras piscícolas del Municipio.

Así mismo, el en plan de desarrollo denominado “Porque esto tiene que cambiar 2016-2019” del Municipio del Medio Baudó, como política productiva, señaló que la intervención de la administración en relación a la productividad del Municipio está concebida mediante un sistema de organización social de los procesos económicos de producción, distribución, circulación, cambio y consumo de satisfactores esenciales para la realización de las necesidades fundamentales, de la persona y la comunidad. El Plan indica que tales procesos serán realizados de modo que contribuyan a: la calidad de vida de la

población, al reordenamiento económico, a la transformación productiva, y a la transformación sociocultural, de acuerdo con los principios de un desarrollo sustentable, auto sostenido e integral, a escala humana. Finalmente dicen que la productividad en el Municipio del Medio Baudó debe responder a los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos y a la calidad de vida de la población, suponiendo necesariamente un reordenamiento económico que esté dirigido a la autonomía y seguridad alimentaria, y así contribuir al fomento de una sociedad activa y emprendedora desde la base de las potencialidades del territorio<sup>1</sup>.

El análisis de estos planes prueba que la institucionalidad de la Región del Baudó, no le ha dado la importancia necesaria al sector agropecuario, no se ha proyectado como Región para potencializar el sector agropecuario. Los planes evidencian objetivos y políticas distintas poco articuladas, lo cual hace más difícil el mejoramiento de la productividad como de la Región.

Sin embargo, con relación a la sustitución de cultivos de uso ilícitos, las entrevistas demuestran que la población quiere de manera voluntaria dejar esa actividad y dedicarse a la siembra de cultivos lícitos. En tal sentido, es pertinente dar aplicación al Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), creado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 896 de 2017.

Este, tiene como objeto “promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos de uso ilícito<sup>2</sup>, que voluntariamente se comprometan a las sustituciones de los cultivos de uso ilícito, la no resiembra, ni estar involucradas en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016<sup>3</sup>.

El PNIS promoverá la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito mediante el impulso de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA-, los cuales tendrán en cuenta los siguientes componentes: 1. Los

---

<sup>1</sup> Plan de Desarrollo Municipio del Medio Baudó 2016-2019- DIMENSION DEL DESARROLLO ECONOMICO: COMPONENTE PRODUCTIVO.). Página 74 y 75

<sup>2</sup> Artículo 2 Decreto 896 de 2017

<sup>3</sup> Artículo 6 Decreto 896 de 2017



Planes de Atención Inmediata y desarrollo de proyectos productivos -PAI que desarrollan los acuerdos celebrados con las comunidades. 2. Obras de Infraestructura rápida 3. Componente de sostenibilidad y recuperación ambiental 4. Plan de formalización de la propiedad 5. Planes para zonas apartadas y con baja concentración de población 6. Cronogramas, metas e indicadores<sup>4</sup>.

La puesta en marcha de estos planes requiere de la voluntariedad social; la cual evidentemente existe, ya que el 100% de las personas entrevistadas exigen Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo –PISDA. Por tal motivo, es oportuno realizar las gestiones necesarias para materializar estas políticas en el territorio del Baudó, lo cual beneficiará a los pobladores, por cuanto se ponen en marcha planes de atención inmediata y de desarrollo productivo previa concertación con la población. Esto conlleva a solicitar obras rápidas de infraestructura que mejoran la competitividad, comercialización y la innovación en marco del acuerdo social.

Ahora bien, es necesario que los entes territoriales de la región se articulen y gestionen ante la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos adscrita a la Alta Consejería Presidencial para el Postconflicto del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la puesta en marcha de este programa que seguramente beneficiará a los habitantes, pues ya el Gobierno Nacional ha reconocido que muchas regiones y comunidades del país, especialmente aquellas en condiciones de pobreza y abandono, se han visto afectadas directamente por el cultivo, la producción y comercialización de drogas ilícitas, incidiendo en la profundización de su marginalidad, de la inequidad, de la violencia en razón del género y en su falta de desarrollo, afectando el goce y ejercicio de sus derechos y libertades.

Por tal motivo, es necesario sincronizar las acciones de los entes territoriales de tal manera que permitan construir planes de desarrollo concertados, coordinados y articulados como Región.

---

<sup>4</sup> Artículo 6 Decreto 896 de 2017

## 4. CONCLUSIONES

Con relación a la pregunta principal problema planteado: **¿Cuáles son las causas que han permitido la reducción de la producción agropecuaria y el aumento de la siembra de cultivos de uso ilícito en la región del Baudó en los últimos dos (2) años?**, se puede concluir que su respuesta se infiere del análisis de las entrevistas y se puede afirmar que la falta de una política pública en materia agropecuaria que dinamice la producción, la comercialización, la innovación y la competitividad, ha conllevado a la reducción de la producción y ha posibilitado el aumento de la siembra de cultivos de uso ilícito con el auspicio de los grupos al margen de la ley que habitan en el territorio (ELN y AGC).

En tal sentido, se puede concluir lo siguiente:

- La actividad económica de la Región del Baudó es netamente agropecuaria y su composición demográfica es de etnias afrodescendientes e indígenas, las cuales comparten las mismas actividades socioeconómicas.
- Existe presencia activa del Ejército de Liberación Nacional y las Autodefensa Gaitanistas de Colombia, grupos al margen de la ley, que motivan la siembra y se encargan de la comercialización del cultivo de uso ilícito.
- Es necesario que los Entes Territoriales se articulen para el impulso y puesta en marcha de Planes Integrales Comunitarios y Municipales de Sustitución y Desarrollo Alternativo -PISDA en la región del Baudó
- Los habitantes desconocen los programas de gobierno, especialmente la política pública en materia agropecuaria consagrada en los planes de desarrollo municipal para el periodo 2016-2019.
- No existe claridad por parte de los entes territoriales de la ejecución de los planes de desarrollo en la región, pues se desconoce el avance de ejecución de cada programa.
- Existe poca articulación entre los entes territoriales y las comunidades, lo cual impide que la sociedad se apropie de los programas y proyectos que se busca materializar en la región.
- No hay política pública de apoyo a los agricultores de la región por parte de los municipios para el impulso del sector agropecuario.

- La infraestructura vial es necesaria para la comercialización de los productos de la región.
- Se requiere la articulación y coordinación local y regional con el Gobierno Departamental y Agencias Nacionales para el impulso de proyectos que transformen las condiciones socioeconómicas de la Región.
- Los planes de desarrollo con enfoque étnico territorial son necesarios para vincular a la sociedad y generar consciencia de desarrollo.

## **Recomendaciones**

A partir de las siguientes conclusiones se presentan algunas recomendaciones.

- La construcción de los planes de desarrollo en la Región del Baudó, en materia agropecuaria deben realizarse de manera articulada, coordinada entre los municipios del territorio y concertada con las comunidades que los integran.
- La construcción y mejoramiento de la infraestructura vial debe ser una prioridad para los gobernantes de la Región del Baudó, en tal sentido se sugiere enfocar acciones con una visión de región para dar pronta solución a esta problemática.
- Aunar esfuerzos conjuntos por parte de los representantes legales de los municipios para exigir al Ministerio del Interior y de Defensa presencia permanente de la fuerza pública en el territorio, para la preservación del orden público.
- Que los Municipios trabajen de manera coordinada y articulada con el Gobierno Departamental y las agencias de orden nacional para optimizar los proyectos que propendan por el desarrollo productivo de la región.
- Socializar los planes de desarrollo en las comunidades para su apropiación y seguimiento.
- Gestionar con el Gobierno Nacional la puesta en marcha del programa de sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito.

## Referencias

- Acemoglu, D. y. (2012). *Por qué Fracasan los Países*. New York: Journal of Economic Literature.
- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Por qué Fracasan los Países*. New York.
- Bardhan, Hoff, Berdegue, & Schejtman. (1989 ). *The economic theory of agrarian institutions*”. Oxford: Clarendon Press.
- Baudó, P. d. (2016- 2019). *DESARROLLO AGROPECUARIO, PESQUERO Y MICROEMPRESARIAL*. Quibdó: Gobernación del Chocó.
- BITUTE. (2007). *PLAN DEPARTAMENTAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DEPARTAMENTO DEL CHOCÓ*. Chocó: BITUTE. Obtenido de <http://syesan.osancolombia.gov.co/docs/Plan%20SAN%20BITUTE%202007.pdf>
- DANE. (2017). *Información Estratégica*. Bogotas D.C: DANE. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion>
- DNP. (2015). *EL CAMPO COLOMBIANO: UN CAMINO HACIA EL BIENESTAR Y LA PAZ: MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO*. Bogota D.C: DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapequarioforestal%20y%20pesca/El%20CAMPO%20COLOMBIANO%20UN%20CAMINIO%20HACIA%20EL%20BIENESTAR%20Y%20LA%20PAZ%20MTC.pdf>
- Gómez, J., & López, F. (2015). *INCIDENCIA DE LA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA EXTREMA EN EL MARCO DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN ITAGÜÍ – ANTIOQUIA. PERÍODO 1994 – 2014*. ITAGÜÍ: UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MANIZALES. Obtenido de <http://repositorio.autonoma.edu.co/jspui/bitstream/11182/887/1/INFORME%20ITAGUI%20FINAL%20REVISADO.pdf>
- Naciones Unidas De Derechos Humanos. (1996). *OFICINA DEL ALTO COMISIONADO*. Bogota: NACIONES UNIDAS DE DERECHOS HUMANOS. Obtenido de <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- North, D. (1994). *El desempeño a lo largo del tiempo* (Vols. 84, No. 3.). The American Economic Review.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre Diseño y Gestión de la Política Publica*. Bogota: Printet In Colombia.

- PNUD. (2015). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Nueva York: PNUD. Obtenido de file:///C:/Users/Hp/Desktop/Trabajo%20de%20Grado/Documentos%20Citas/PNUD%202015%20Informe.pdf
- SINIC. (23 de 09 de 20 de 2015). *Sistema Nacional de Información Cultural. SINIC Colombia Cultura*. Bogota D.C: SINIC. Obtenido de <http://www.sinic.gov.co/SINIC/ColombiaCultural/ColCulturalBusca.aspx?AREID=3&SECID=8&IdDep=27&COL>
- UNODC. (2016). *INFORME MUNDIAL SOBRE LAS DROGAS*. Bogota D.C: UNODC. Obtenido de [https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR\\_2016\\_ExSum\\_spanish.pdf](https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WDR_2016_ExSum_spanish.pdf)
- UNODC. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*. Bogota D.C: UNODC. Obtenido de file:///C:/Users/Hp/Desktop/Trabajo%20de%20Grado/Documentos%20Citas/CENSO\_2017\_WEB\_baja.pdf
- Uribe, G., Patricia, C., Fonseca Rodriguez, S. L., Ramos, B., Enrique, G., & Carlos Contreras, O. C. (2011). *Sembrando innovación para la competitividad del sector agropecuario Colombiano*. Universidad Nacional De Colombia.
- Williamson, O. (2000). *The New Institutional Economics*. Nueva York: Taking Stock, Looking.